

Warszawa, dnia 19 maja 2015 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA V-021-160/15

Uwagi

do rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa

Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa wniesiony do Sejmu dnia 16 kwietnia 2015 r. ma na celu wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań zapewniających potrzebującym obywatelom dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, powszechny dostęp do informacji prawnej (za pomocą infolinii) oraz działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej obywateli. Jest on elementem realizacji strategii rozwoju kraju do roku 2020, określonej w uchwale nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, która zakłada zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawnych. Dotychczas prawo polskie regulowało bezpłatną pomoc prawną jedynie w toku postępowania sądowego, brak było natomiast kompleksowej ustawy zapewniającej taką pomoc na etapie przedsądowym. Projekt zakłada finansowanie tego typu usług ze środków publicznych osobom najbardziej potrzebującym, co ma nastąpić w ramach powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej jednostkom samorządu terytorialnego i organizacjom pozarządowym.

Jako zasadę w art. 5 ust. 1 projektu przyjmuje się, że nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat albo radca prawny. Przepis ten powinien także uwzględniać aplikantów adwokackich i radcowskich, którzy w ramach pomocy na etapie przedsądowym mieliby prawo udzielać profesjonalnych porad prawnych pod

opieką i nadzorem swoich patronów. Taka regulacja byłaby spójna z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zastępstwa procesowego aplikantów w postępowaniu sądowym.

Projekt przewiduje, że punkty nieodpłatnej pomocy prawnej mogą być prowadzone nie tylko przez jednostki samorządu terytorialnego (powiaty, gminy), ale także przez organizacje pozarządowe, którym powierzono ich prowadzenie w wyniku konkursu ofert (art. 12 projektu). Zgodnie z art. 12 ust. 3 projektu, w punktach prowadzonych przez te organizacje nieodpłatnej pomocy prawnej może udzielać także: 1) doradca podatkowy – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 2) oraz osoba, która: a) ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, b) posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, c) korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, d) nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Z art. 12 ust. 3 pkt 2 wynika zatem, że nieodpłatna pomoc prawna świadczona w ramach organizacji pozarządowych może być udzielana także przez osoby, które nie są adwokatami ani radcami prawnymi. W tej kategorii osób mogą mieścić się aplikanci, o ile mają trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu czynności wymagających wiedzy prawniczej. Wątpliwości budzi jednak zakres świadczenia usług prawniczych przez wymienione w tym przepisie projektu osoby, które nie są adwokatami, radcami prawnymi, doradcami podatkowymi, ani nawet aplikantami, mają więc niższe kwalifikacje prawnicze. Wprawdzie organizacja pozarządowa ma być wyłaniana w drodze konkursu i dawać gwarancję należytego wykonywania zadania, w szczególności przez złożenie pisemnego zobowiązania: a) zapewnienia poufności w związku z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej i jej dokumentowaniem, b) zapewnienia profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności gdy zachodzi konflikt interesów (art. 12 ust. 2 i ust. 7 pkt 3 projektu), oznacza to jednak, że pomoc finansowana ze środków publicznych nie zawsze będzie przeznaczona na świadczenie pomocy prawnej przez wykwalifikowanych prawników z uprawnieniami zawodowymi. Oczywiście nie można wykluczyć, że także takie osoby mogą udzielać bardzo fachowej pomocy, zwłaszcza że wiele organizacji pozarządowych ma duże

doświadczenie w prowadzeniu poradnictwa prawnego i udzielaniu informacji prawnej, szczególnie w dziedzinach wyspecjalizowanych. Należy jednak zwrócić uwagę, że nieodpłatna pomoc prawna obejmuje także sporządzanie projektów pism wszczynających postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne (art. 4 ust. 1 pkt 4 projektu). Niewłaściwe sporządzenie pisma wszczynającego postępowanie sądowe może mieć negatywne skutki procesowe dla powoda. Wprawdzie w postępowaniu cywilnym strona może aż do zamknięcia rozprawy przytaczać okoliczności faktyczne i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków i twierdzeń strony przeciwnej (art. 217 § 1 k.p.c.), ale sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich we właściwym czasie bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności (art. 217 § 2 k.p.c.). W zakresie sporządzania tych pism nie ma wprawdzie przymusu adwokacko-radcowskiego, ale środki publiczne finansujące pomoc prawną powinny być – jeśli chodzi o sporządzanie pism wszczynających postępowanie - przeznaczone na usługi prawnicze najwyższej jakości, świadczone przez prawników mających uprawnienia zawodowe adwokata lub radcy prawnego. Nie zmienia tej oceny okoliczność, że w projekcie zakłada się uprzedzenie osoby uprawnionej, iż pomoc będzie świadczona przez osobę inną niż adwokat, radca prawny lub doradca podatkowy i że będzie od niej przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej wymagane złożenie pisemnego oświadczenia (projekt załącznika 4 do ustawy), że jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od takiej osoby oraz że ma świadomość, iż osoba taka nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej, z wyjątkiem przypadku wyrządzenia szkody z winy umyślnej, a także że osoba ta nie jest zobowiązana do zachowania tajemnicy (projekt załącznika nr 4 do ustawy). W ramach finansowania publicznego obywatele powinni mieć równy dostęp do profesjonalnych usług prawniczych. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić rozwiązanie, które dopuszcza, aby usługi te były świadczone przez osoby, które nie ponoszą odpowiedzialności odszkodowawczej wobec osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej. Pomoc taką powinny świadczyć tylko osoby, które – jak adwokaci, radcowie prawni i doradcy podatkowi – są objęte obowiązkiem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Istotną gwarancją dbałości o jakość świadczonych przez te osoby usług prawniczych jest ponadto to, że podlegają one zasadom etyki zawodowej i ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. W razie nie

przyjęcia tej sugestii, co najmniej trzeba wskazać, kto ponosi odpowiedzialność cywilną za błędne porady.

Wątpliwości budzi także określenie grupy osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej. W art. 3 ust. 1 pkt 6 projektu wymienione są osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty. W ustawie brak definicji tych pojęć (zob. też projekt załącznika nr 1 do ustawy). Może to powodować trudności dotyczące ich wykładni, a nawet prowadzić do udzielania nieodpłatnej pomocy w sytuacjach nieuzasadnionych. Dotyczy to zwłaszcza pojęcia awarii technicznej, które może być rozumiane bardzo szeroko. Posługiwanie się w ustawie ścisłymi pojęciami jest niezbędne z uwagi na odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań grożącą osobom składającym oświadczenia dotyczące okoliczności uzasadniających skorzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 3 ust. 6 w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 6 projektu). Należy zatem rozważyć odesłanie do definicji tych pojęć zawartych np. w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 333 ze zm.).

Z tych względów projekt w obecnym kształcie nie zasługuje na akceptację.

